



Центр тестових
технологій і моніторингу
якості освіти

Розділ 5. Фінансування загальної середньої освіти

5.1. ВИТРАТИ НА ОСВІТУ

В умовах обмежених фінансових ресурсів, особливо під час економічної кризи та вжиття урядами більшості країн заходів бюджетної економії, ефективності витрат на освіту приділяється особлива увага, адже, незважаючи на економічні потрясіння, дітей та молодь потрібно забезпечувати якісною та доступною середньою загальною освітою, щоб полегшити в майбутньому їхній перехід до трудової діяльності та адаптацію до дорослого життя.

У доповіді ЮНЕСКО зазначається, що багато країн, що розвиваються, насамперед мають проблеми з фінансуванням системи середньої освіти через збільшення чисельності дітей і часто вимушені покладатися на зовнішні ресурси [16]. У розвинених країнах Північної Америки, Західної, Центральної та Східної Європи немає таких проблем, тому що вони є багатшими і в багатьох із них населення шкільного віку не зростає, а скорочується.

Найчастіше в міжнародних порівняннях витрати на освіту в країні зіставляють з обсягом її ВВП — одним із найважливіших показників розвитку економіки, який характеризує кінцевий результат виробничої діяльності економічних одиниць-резидентів у сфері матеріального та нематеріального виробництва. Зрозуміло, що при однакових відносних витратах на освіту порівняно з ВВП витрати в абсолютному вимірі (у грошових одиницях) можуть суттєво відрізнятися через відмінні обсяги виробництва. Тому при подальшому аналізі слід брати до уваги, що в розвинених та багатших країнах витрати в абсолютному вимірі є зазвичай значно більшими, ніж у відносно бідних країнах. Водночас, бідніші країни можуть витрачати на освіту порівняно більший відсоток свого малого ВВП.

У середньому, у країнах Північної Америки та Західної Європи на початкову освіту з державного сектора витрачалося 1,4 % ВВП у 2009 р., а на середню — 2,1 %. Відповідні частки у країнах Центральної та

Таблиця 5.1. Витрати на освіту в Україні у відсотках до ВВП за ступенями освіти та джерелами фінансування (%), 2007—2010

Рік	Джерела фінансування	Початкова освіта	Перший етап середньої освіти	Другий етап середньої освіти	Після-середня невища освіта	Вища освіта*	Всього
		МСКО 1	МСКО 2	МСКО 3	МСКО 4	МСКО 5—6	МСКО 0—6
2007	Державний сектор	0,82	1,23	0,59	0,37	1,86	5,59
	Приватний сектор	0,12	0,18	0,08	0,06	1,36	1,83
	Всього	0,93	1,41	0,67	0,43	3,21	7,42
2008	Державний сектор	0,86	1,24	0,59	0,40	2,03	5,89
	Приватний сектор	0,09	0,13	0,06	0,05	1,17	1,54
	Всього	0,95	1,38	0,65	0,45	3,20	7,42
2009	Державний сектор	1,00	1,49	0,55	0,45	2,38	6,78
	Приватний сектор	0,10	0,14	0,05	0,06	1,31	1,70
	Всього	1,10	1,63	0,60	0,51	3,69	8,48
2010	Державний сектор	1,06	1,43	0,56	0,47	2,39	6,86
	Приватний сектор	0,08	0,11	0,04	0,05	1,23	1,55
	Всього	1,15	1,54	0,60	0,52	3,62	8,41

Джерело: Держстат [7], власні розрахунки відносних значень.

Примітка: * Вища освіта (МСКО 5—6) включає також витрати на освіту, не розподілені за ступенями/післядипломну освіту.

Східної Європи становили 1,2 % та 2,1 %, а у країнах Центральної Азії — 0,9 та 1,6 % ВВП [16, 73]. Незважаючи на зростання державних витрат на освіту в Україні відносно до ВВП у 2007—2009 рр. (Табл. 5.1), вони є меншими за середні значення в регіоні Центральної та Східної Європи — 1 % у системі початкової освіти та 2,04 % — у системі середньої освіти. Натомість, частка витрат державного сектора на вищу освіту в Україні є набагато більшою, ніж у середньому в регіоні (2,38 % ВВП в Україні порівняно з 1,1 % ВВП у Центральній та Східній Європі) та всіх країнах, обраних нами для аналізу (Табл. 22 у Додатку). Саме завдяки цьому Україна випереджає навіть більшість країн ОЕСР за сумою витрат із державного сектора на всі рівні освіти відносно до ВВП. За останніми даними про національні рахунки освіти в Україні, усього на освіту у 2010 р. було витрачено в Україні 8,41 % ВВП, із них 6,86 % — із державного сектора і лише 1,55 % — із приватного сектора.

Згідно з альтернативними даними Держстату, видатки зведеного бюджету на освіту в цілому зросли з 6,1 % ВВП у 2005 р. до 7,4 % у 2010 р., але скоротилися до 6,6 % ВВП у 2011 р. (Табл. 5.2). Аналогічні зміни спостерігалися і в обсягах фінансування загальної середньої освіти відносно ВВП: вони поступово збільшувалися у 2005—2010 рр., але у 2011 р. скоротилися до докризового рівня. Крім того, слід звернути увагу на іншу негативну тенденцію останніх років: хоча номінальні видатки як на освіту в цілому, так і на загальну середню освіту зокрема стабільно зростають впродовж 2005—2011 рр., щорічні темпи зростання у номінальному вираженні значно уповільнилися, а в реальному (з урахуванням інфляції, розрахованої за допомогою дефлятора ВВП) — досягли від'ємних значень у 2009 р. та 2011 р. (Табл. 5.2). Такі зміни можна насамперед пов'язати з політикою бюджетної економії, яку проводить у кризові часи не лише український уряд, але й уряди багатьох європейських

Таблиця 5.2. Видатки зведеного бюджету на освіту в цілому та на загальну середню освіту в Україні, 2005—2011 рр.

Рік	Видатки зведеного бюджету		Зміна номінальних видатків		Зміна реальних видатків	
	у млн грн	у % до ВВП	до попереднього року (%)	до 2004 р. (%)	до попереднього року (%)	до 2004 р. (%)
Загальні видатки на освіту						
2005	26801,8	6,1	46,3	46,3	17,5	17,5
2006	33785	6,3	26,1	84,4	9,8	29,0
2007	44333,6	6,2	31,2	142,0	6,9	38,0
2008	60959,4	6,4	37,5	232,8	6,9	47,5
2009	66773,6	7,3	9,5	264,5	-3,1	43,0
2010	79826	7,4	19,5	335,7	5,1	50,2
2011	86253,6	6,6	8,1	370,8	-6,6	40,3
Видатки на загальну середню освіту						
2005	11158,8	2,5	48,6	48,6	19,4	19,4
2006	14229,2	2,6	27,5	89,5	11,1	32,6
2007	18849,5	2,6	32,5	151,1	8,0	43,2
2008	25409,3	2,7	34,8	238,5	4,8	50,1
2009	27640,7	3	8,8	268,2	-3,7	44,5
2010	32852,4	3	18,9	337,6	4,4	50,9
2011	35234,5	2,7	7,3	369,3	-7,3	39,9

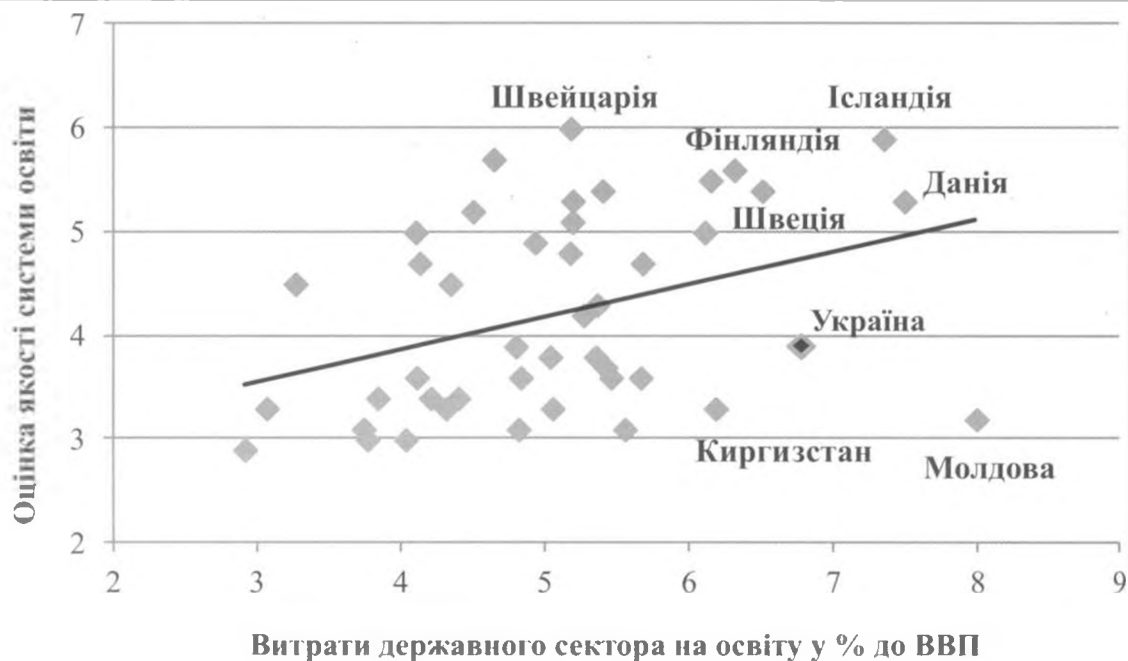
Джерело: Держстат [4], власні розрахунки змін номінальних та реальних видатків із використанням дефлятора ВВП.

країн. Водночас, варто зауважити, що скорочення реальних видатків на освіту у 2011 р. суперечить тому факту, що 2011 р. був оголошений Роком освіти та інформаційного суспільства згідно з Указом Президента України «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні» (№ 926/2010 від 30.09.2010)²⁹.

Незважаючи на джерело даних про відносні обсяги витрат державного сектора на освіту в Україні, можна зробити висновок, що вони в цілому є порівнюваними з розвиненими країнами (Табл. 22 у Додатку). Але якісні параметри освіти в Україні не відповідають обсягу витрат державного сектора на неї відносно ВВП. Наприклад, за даними Світового економічного форуму оцінка якості системи освіти в Україні є набагато нижчою, ніж у багатьох країнах із меншим обсягом витрат на

освіту (Рис. 5.1). Аналогічна ситуація спостерігається в сусідній Молдові та Киргизстані. Данія, яка має майже таку ж середню тривалість навчання дорослого населення та вдвічі меншу питому вагу осіб із вищою освітою, ніж в Україні (Розділ 1.2), витрачає на освіту 7,5 % від ВВП, але при цьому оцінка якості системи освіти є значно вищою, ніж в Україні (5,3 проти 3,9 у 2009—2010 рр.). Звідси випливає, що уряд України потрібно зосереджуватися не стільки на кількісному збільшенні видатків зведеного бюджету на надання освітніх послуг до 10 % ВВП, передбачених частиною 2 ст. 61 Закону України «Про освіту», скільки на підвищенні ефективності цих видатків. Аналогічного висновку дійшли фахівці Світового банку після детального аналізу державних видатків у сфері освіти в Україні [32].

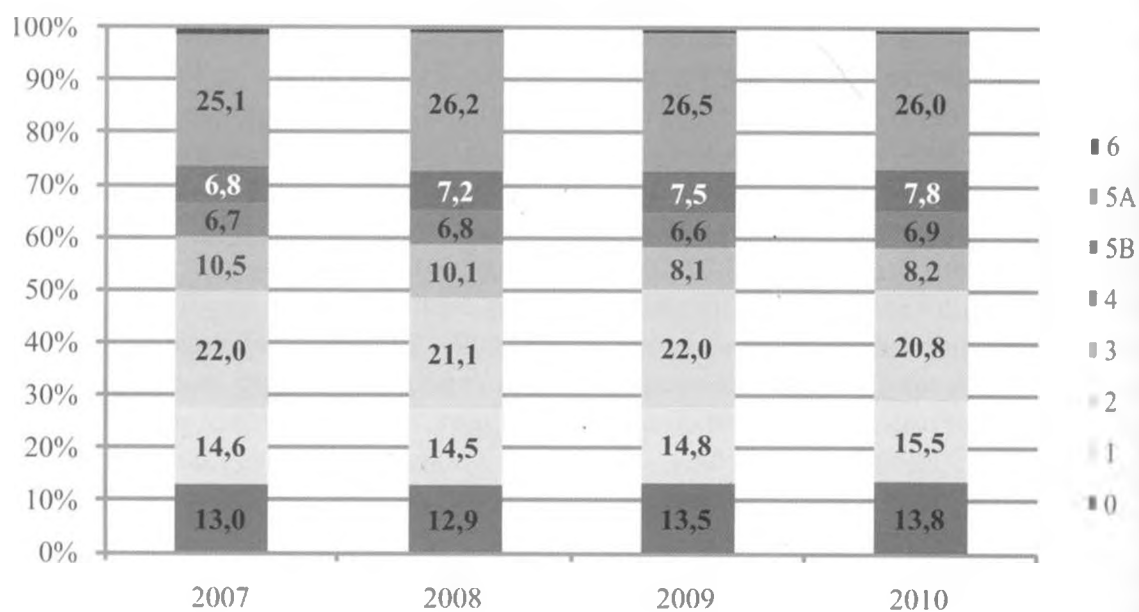
²⁹ Див. <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/926/2010>.



Джерело: База даних Інституту статистики ЮНЕСКО (дані представлені в Табл. 22 в Додатку), Звіт Світового економічного форуму «Глобальний огляд конкурентоспроможності 2010—2011 рр.»

Примітка: Оцінку якості системи освіти розраховано фахівцями Світового економічного форуму на основі відповідей менеджерів компаній на запитання про те, наскільки добре система освіти відповідає потребам конкурентоздатної економіки у 2009—2010 рр. (зважена середня), за шкалою від 1 (погано) до 7 (дуже добре).

Рис. 5.1. Зв'язок витрат державного сектора на освіту з оцінкою якості системи освіти



Джерело: Держстат [7], власні розрахунки відносних значень.

Примітка: Другий етап вищої освіти (МСКО 6) включає також витрати на освіту, не розподілену за ступенями/післядипломну освіту.

Рис. 5.2. Структура державних витрат в Україні на освіту за ступенями МСКО (%), 2007—2010 рр.

Структура державних витрат на освіту за ступеннями

Якщо проаналізувати зміни у структурі державних витрат на освіту в Україні за ступеннями освіти у 2007—2010 рр. (Рис. 5.2), можна побачити, що зменшується і без того незначна частка витрат на середню освіту, але зростає частка витрат на всі інші ступені освіти, особливо перший етап вищої освіти (ступені 5A та 5B).³⁰ Внаслідок таких змін Україна посідає перше місце в нашій вибірці країн за часткою державних витрат на вищу освіту, але третє з кінця — за часткою витрат на початкову освіту, та друге з кінця — за часткою витрат на другий етап середньої освіти (Табл. 23 у Додатку).

Такі зміни у структурі видатків державного сектора на освіту можуть свідчити про те, що в нашій країні занадто велика увага приділяється вищій освіті та її фінансуванню, значні видатки на яку є здебільшого необґрунтованими та неефективними через відсутність реальних механізмів формування і розподілу державного замовлення. Водночас, через недооцінку системи загальної середньої освіти та відсутність могутнього протекціоністського лобі щодо її фінансування під час формування державного та місцевих бюджетів недостатня увага приділяється початковій та середній освіті. З іншого боку, перерозподіл державних витрат на користь вищої освіти здається очевидним, з огляду на скорочення чисельності учнів у загальноосвітніх навчальних закладах та збільшення чисельності студентів вищих навчальних закладів.

Фінансування освіти за джерелами

За даними Інституту статистики ЮНЕСКО, наведеними для деяких країн у Табл. 22 у Додатку, даними для країн ОЕСР [14, 248] та нашими розрахунками для України (Табл. 5.1), приватний сектор не є суттєвим джерелом фінансування початкової і середньої освіти в переважній більшості країн, за винятком Південної Кореї та Великобританії. Але через обмеженість

державного фінансування середньої загальної освіти в Україні, яких ледве вистачає на виплату заробітної плати вчителям (складає 80 % поточних витрат державного сектора на загальноосвітні навчальні заклади) та комунальні платежі (11 %), батьки мають сплачувати все більше і більше грошей за додаткові заняття, підручники, харчування та інші матеріали. За розрахунками Держстату [7], у 2010 р. обсяг платних послуг з утримання дітей у школах склав близько 2557,9 млн грн, що в середньому становило 600 грн на одну дитину. Але цей показник відображає лише невелику частку додаткових витрат. На думку вітчизняних фахівців у сфері освіти, ці дані занижені принаймні у два рази в цілому та у три рази — у міських школах.

Державне фінансування середньої освіти в Україні здійснюється здебільшого за рахунок коштів місцевих бюджетів через систему міжбюджетного фінансування (понад 90 % від загальних витрат на відповідний рівень освіти), які через нецільові бюджетні надходження спільного використання та міжбюджетні трансферти виділяються з державного бюджету відповідно до нормативів на одного учня, встановлених для певної території [7, 31]. Впродовж останніх років у країнах ОЕСР багато шкіл отримали більше автономії, стали менш централізованими (залежними від центральної влади), але більш відповідальними перед учнями, батьками та громадськістю в цілому за результати своєї роботи, що привело до покращення результатів навчання (згідно з результатами міжнародного порівняльного дослідження PISA) [14]. Чимало країн Європи та Центральної Азії за поділом Світового банку також відмовились (Вірменія, Болгарія, Чехія, Естонія, Грузія, Угорщина, Литва, Польща, Румунія, Словаччина), відмовляються (Киргизстан, Росія, Молдова, Таджикистан, Узбекистан) або розглядають можливість відмови (Азербайджан, Латвія, Македонія, Сербія, Словенія) від централізованого фінансування шкільної мережі, яке

³⁰ В Україні до ступеня МСКО 5B віднесено ВНЗ I — II рівнів акредитації, а до МСКО 5A — ВНЗ III — IV рівнів акредитації. Другий етап вищої освіти (ступінь 6 за МСКО) охоплює навчання в аспірантурі та докторантурі [5].

базується на кількісних вхідних показниках (input-based approach) на користь механізму, в основу якого покладено результати діяльності навчальних закладів (results-based approach) [29, 110]. В Україні ж механізм фінансування загальної середньої освіти залишається практично незмінним із часів колишнього СРСР, незважаючи на фундаментальні зміни всієї бюджетної системи України з прийняттям Бюджетного кодексу у 2001 р. та прийняттям змін до нього у 2010 р. В його основі лежить формування бюджетів на рівні шкіл відповідно до нормативів МОНМС для закладів освіти незалежно від попиту (тобто кількості дітей, що відвідують школи, або кількості дітей шкільного віку в межах певної юрисдикції) та якості наданих освітніх послуг [32].

Згідно з вимогами МОНМС, основним завданням у сфері фінансування, яке було передбачене Планом заходів до Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», був перехід фінансування навчальних закладів від принципу утримання навчальних закладів до принципу формування їх бюджетів, що стало б можливим при умові розширення автономії загально-

освітніх навчальних закладів, підвищення самостійності їх у розпорядженні фінансовими ресурсами. З метою виконання цього завдання МОНМС 1 червня 2011 р. підготувало методичні рекомендації, які були направлені до відома та використання в роботі Міністерству освіти і науки, молоді та спорту Автономної Республіки Крим, управлінням освіти і науки обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.³¹ Проте фактичний результат цих змін поки що складно оцінити.

Витрати на освіту в розрахунку на одного учня

Існуючий підхід до фінансування системи освіти в Україні, який базується на утриманні закладів освіти, а не на оплаті наданих освітніх послуг, підвищує витрати на освіту в розрахунку на одного учня відносно ВВП на душу населення (Табл. 5.3), але при цьому не сприяє покращенню якості освіти.

Державні витрати на освіту в розрахунку на одного учня у відсотках до ВВП на душу населення суттєво відрізняються за країнами та ступенями освіти (Табл. 24 у Додатку). Якщо зіставити витрати на початкову та середню освіту із загальним показником охоплення відповідним рівнем освіти, можна побачити, що у країнах із більшим охопленням початковою освітою витрати на

Таблиця 5.3. Державні витрати на освіту в Україні в розрахунку на одного учня у відсотках до ВВП на душу населення за ступенями освіти (%), 2007—2010 рр.

Рік	Допочаткове навчання	Початкова освіта	Перший етап середньої освіти	Другий етап середньої освіти	Післясередня невища освіта	Перший етап вищої освіти	Другий етап вищої освіти*
	МСКО 0	МСКО 1	МСКО 2	МСКО 3	МСКО 4	МСКО 5	МСКО 6
2007	29,83	24,13	24,13	24,13	100,52	29,56	96,12
2008	29,47	25,84	25,84	25,84	107,34	32,87	93,67
2009	34,58	29,95	29,95	29,95	113,56	40,80	94,35
2010	34,09	31,18	31,18	31,18	123,39	42,69	91,67

Джерело: Держстат [7], власні розрахунки відносних значень.

Примітка: * Другий етап вищої освіти включає також витрати на освіту, не розподілену за ступенями/післядипломну освіту.

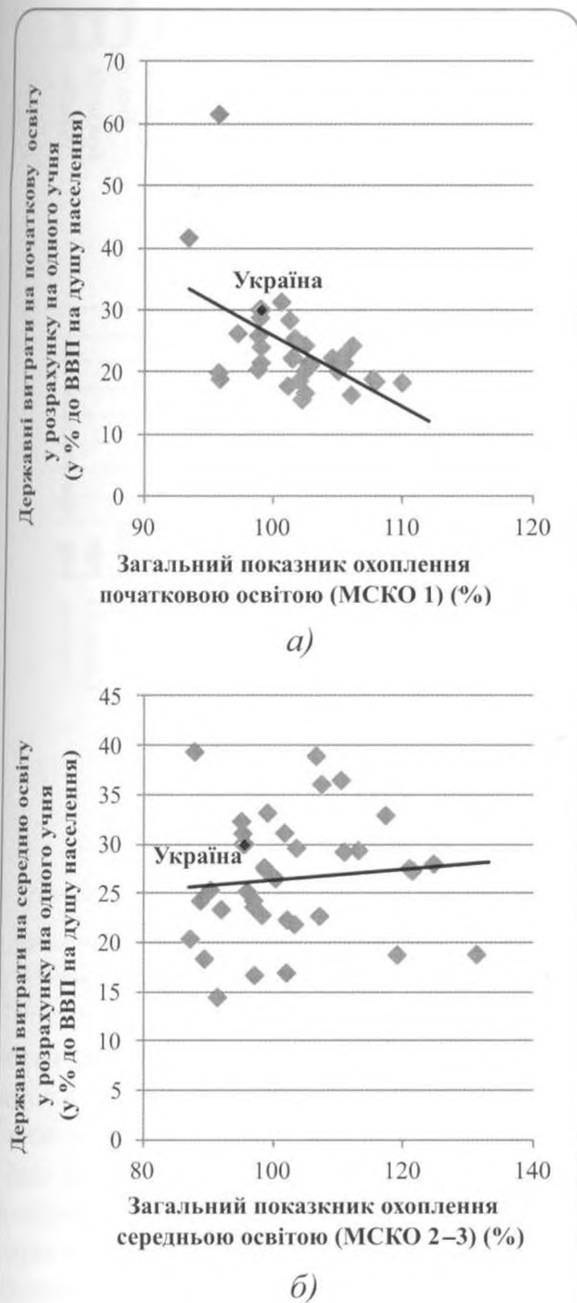
³¹ Див. <http://mon.gov.ua/ua/activity/education/education-reform>.

одного учня початкової школи у відсотках до ВВП на душу населення відносно нижчі (Рис. 5.3 а) і Україна не відхиляється від цього тренду. Для середньої освіти аналогічного зв'язку немає через велику варіацію в показниках (Рис. 5.3 б). Варто зазначити, що в Україні майже такі ж відносні витра-

ти на 1 учня в середній освіті, як і в Естонії, Норвегії та Франції (понад 29 % ВВП на душу населення), але загальний показник охоплення середньою освітою — набагато нижчий (95,6 % порівняно з 103,6 %, 111 % та 113,2 % відповідно). З цього випливає висновок, що в Україні можна було б досягти кращого охоплення дітей середньою освітою при тому самому відносному рівні витрат, якби державні кошти витрачалися більш ефективно.

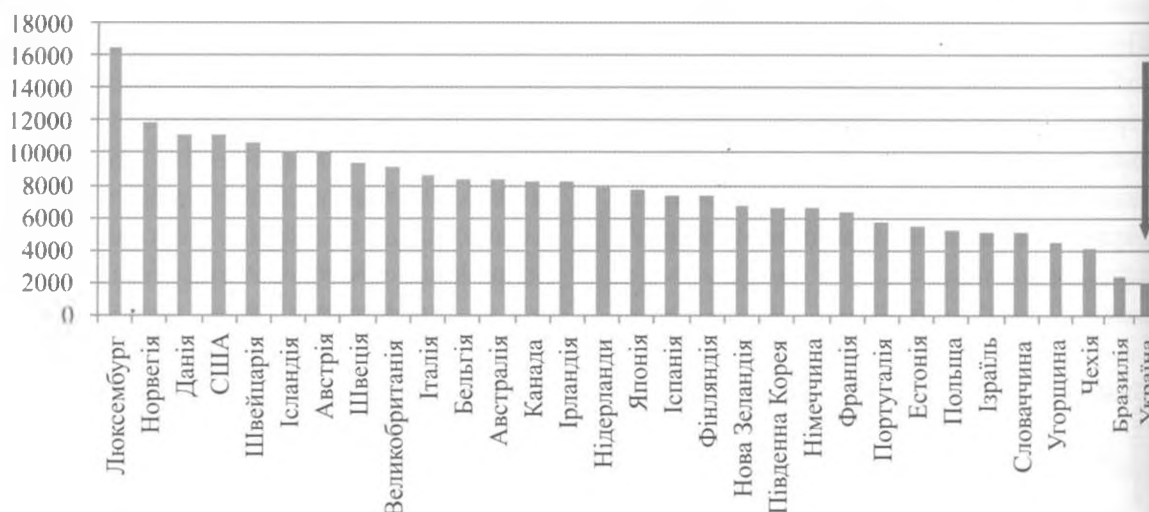
Звичайно, Україна не може витратити на освіту в абсолютному вимірі стільки ж, скільки і розвинені країни з високим рівнем доходу (Рис. 5.4). Наприклад, в Україні на одного учня в початковій чи середній школі всього з державних та приватних джерел витрачалося приблизно 2075 доларів за ПКС у 2009 р., у Естонії — 5494 долари у початковій школі та 6519 доларів у середній, а в Норвегії — 11833 та 13883 доларів відповідно. При цьому в розвинених країнах витрати в розрахунку на одного учня зазвичай зростають із підвищенням складності навчання від початкової освіти до першого етапу середньої освіти, а потім — до другого етапу середньої освіти. В Україні ж середні витрати на одного учня не залежать від ступеня освіти, що свідчить про застосування зовсім іншого підходу до фінансування шкільної освіти, який не базується на реальних потребах учнів.

З порівняльного аналізу функціональної структури витрат на початкову, середню та післясередню невищу освіту в розрахунку на одного учня за ПКС у країнах ОЕСР та Україні (Табл. 26 у Додатку) впливає, що в Україні порівняно менше витрачається на основні послуги у сфері освіти (77,8 %), ніж у розвинених країнах. Із загальних витрат на освіту за всіма ступенями та з усіх джерел фінансування у 2010 р. найбільші витрати (77,2 %) йшли на послуги у сфері освіти; 8,5 % було витрачено на адміністративні послуги/комунальні, фінансові, відрядження, будівництво та ремонт (капітальні витрати); 7,8 % — на послуги харчування; 3,0 % — на фінансові послуги/трансфери населенню, стипендії, субсидії, поточні трансфери, капітальні трансфери; 2,6 % — на інвентар та обмундирування; 0,8 % — на під-

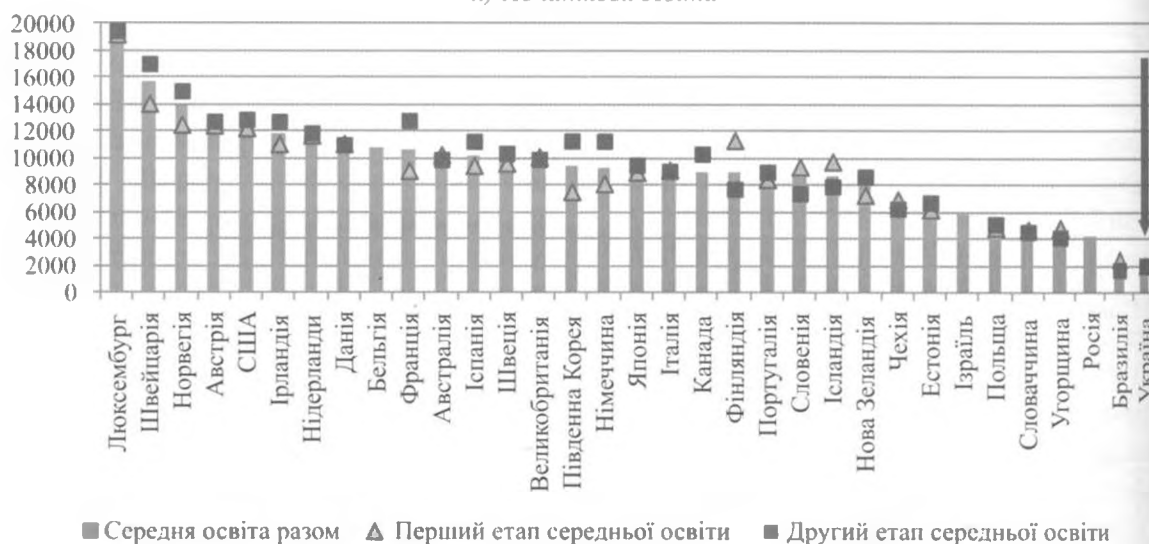


Джерело: Інститут статистики ЮНЕСКО та власні розрахунки для України (Табл. 5, 7 та 24 в Додатку).

Рис. 5.3. Зв'язок між витратами на початкову та середню освіту в розрахунку на 1 учня (у % до ВВП на душу населення) та загальним показником охоплення відповідним рівнем освіти



а) Початкова освіта



б) Середня освіта

Джерело: ОЕСР та власні розрахунки для України (Табл. 25 у Додатку)

Рис. 5.4. Витрати в розрахунку на одного учня в початковій та середній освіті в Україні та країнах ОЕСР за ПКС (у міжнародних доларах), 2009 р.

ручки та канцелярські товари; 0,1% — на іншу діяльність у сфері освіти [7]. За рахунок державного сектора фінансувалися медичні і транспортні послуги, а також фінансові послуги у вигляді трансфертів населенню; домогосподарства здійснювали основні витрати на харчування (48,3%), що відносяться до другорядної діяльності в межах закладів освіти, придбання інвентарю та обмундирування (67,5%), підручників та канцелярських товарів (62%); а приватні фірми та корпорації здійснювали лише фінансування основних послуг у сфері освіти.

Перекладання частини витрат у загальній середній освіті на батьків є подвійним тяга-

рем, оскільки вони сплачують податки на доходи фізичних осіб за місцем роботи, а потім ще доплачують із власних кишень за освітні послуги своїх дітей, часто в умовах слабого нагляду та підзвітності [7]. Ці витрати домогосподарств, які часто досить складно розділити на формальні та неформальні, у поєднанні з низькою адресністю державних видатків на освіту призводять до нерівності та проблем із доступом до освітніх послуг [32]. Все це, а також брак належного контролю за цільовим використанням бюджетних коштів зумовлює недовіру населення до державної системи освіти, тому що вона не здатна забезпечити всіх дітей якісною освітою.

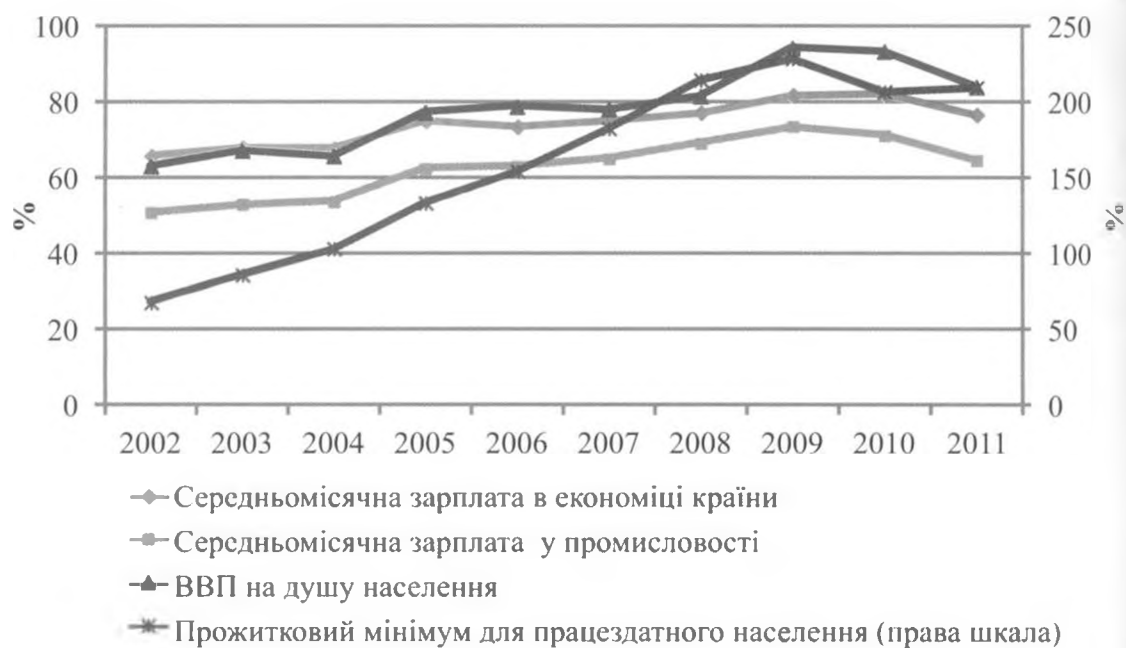


Якість освіти значною мірою залежить від матеріального забезпечення вчителів та інших працівників сфери освіти. Незважаючи на зростання видатків на освіту в Україні, середня заробітна плата вчителів та інших працівників сфери освіти залишається досить низькою як в абсолютному, так і у відносному вимірі.

Згідно з даними Держстату про середню заробітну плату працівників освіти,³² українські вчителі та інші працівники середньої освіти отримують набагато менше, ніж їхні співвітчизники, які працюють у промисловості та багатьох інших галузях української економіки (Рис. 5.5). Проте спостерігається деяка позитивна тенденція: завдяки поступовому зростанню заробітних плат працівників бюджетних секторів, у тому числі освітян, зарплати у секторі середньої освіти зросли відносно прожиткового мінімуму для працездатного населення, який із 1 листопада 2009 р. встановлюється на одному рівні з мінімальною заробітною платою, з 67,6 % у 2002 р. до 228,6 % у 2011 р.

Крім того, заробітна плата освітян збільшилася відносно іншого популярного показника рівня життя в країні — ВВП на душу населення (з 63,2 % у 2002 р. до 94,3 % у 2011 р.), але це співвідношення все ще залишається низьким у світовому вимірі. Для порівняння, у 2010 р. показник річного посадового окладу

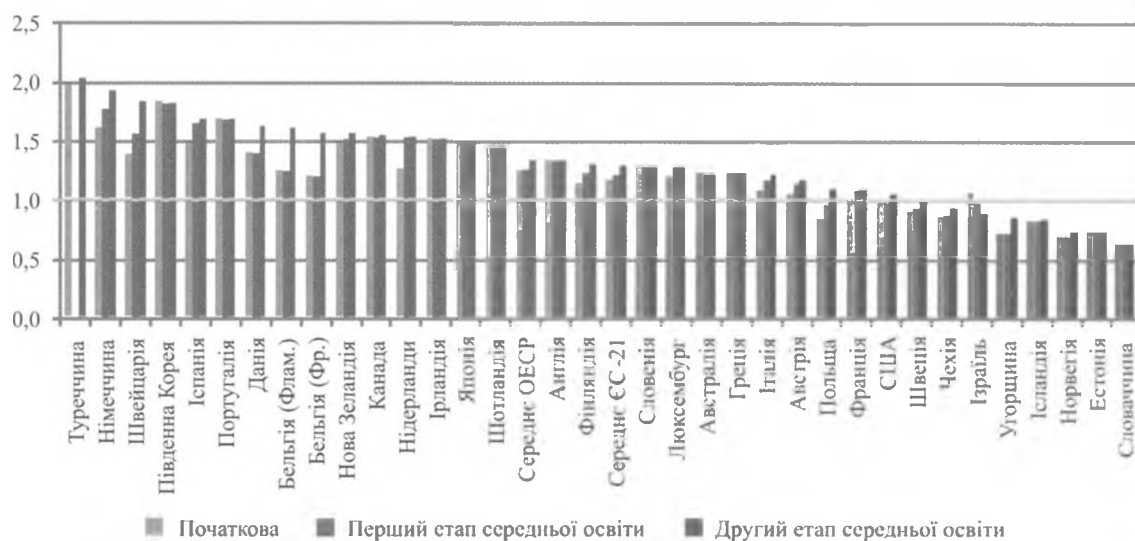
³² В Україні досі немає статистичної інформації про розмір заробітної плати у розрізі професій чи хоча б основних професійних груп. Держстат України оприлюднює інформацію лише про розмір заробітної плати за основними видами економічної діяльності (за КВЕД) та регіонами, тому для нашого аналізу використано дані про зарплату як педагогічних працівників, так і адміністративного та допоміжного персоналу, які працюють у сфері освіти. Середньомісячна номінальна заробітна плата працівників визначається шляхом ділення нарахованого фонду оплати праці за відповідний період на середньооблікову кількість працівників та на кількість місяців у періоді. Показник визначається на підставі даних державного статистичного спостереження «Обстеження підприємств із питань статистики праці», яким охоплені суб'єкти підприємницької діяльності, бюджетні установи, фінансові й громадські організації, які використовують найману працю, з кількістю працюючих більше 9 осіб.



Джерело: Держстат України (он-лайн статистика про середньомісячну нараховану заробітну плату за видами економічної діяльності та ВВП на душу населення; дані Департаменту статистики праці для освітнього сектора за підсекторами КВЕД), власні розрахунки середньорічного прожиткового мінімуму та співвідношення.

Примітка: * Значення зарплати відповідають середній нарахованій зарплаті усіх найманих працівників у секторі, а не лише вчителів. Тут середня освіта (код КВЕД 80.2) складається з першого та другого етапів середньої освіти, позашикільної та післясередньої невищої освіти. До післясередньої невищої освіти в Україні віднесено професійно-технічні навчальні заклади, учні яких після отримання повної загальної середньої освіти здобувають кваліфікацію «кваліфікований робітник».

Рис. 5.5. Середньомісячна заробітна плата працівників середньої освіти в Україні у відношенні до середньої зарплати в економіці та промисловості, ВВП на душу населення та прожиткового мінімуму (%), 2002—2011 рр.*



Джерело: Таблиця D3.6 у доповіді ОЕСР [13].

Рис. 5.6. Співвідношення заробітної плати вчителів та ВВП на душу населення у країнах ОЕСР, 2010 р.

вчителів із досвідом роботи понад 15 років (з мінімальною кваліфікацією), які працюють у державних навчальних закладах, у відношенні до ВВП на душу населення у країнах ОЕСР в середньому становив 123 % у системі початкової освіти, 126 % — на першому етапі середньої освіти, 133 % — на другому етапі середньої освіти (Рис. 5.6).

Зниження співвідношення середньомісячної заробітної плати у середній освіті до заробітної плати у промисловості, а також до ВВП на душу населення у 2010—2011 рр. (Рис. 5.5) здебільшого пояснюється уповільненням темпів зростання зарплат в освітньому секторі порівняно з іншими секторами економіки. Наприклад, у 2005 р. номінальна середньомісячна заробітна плата у середній освіті зросла на 51 % порівняно з 30 % у промисловості, а ВВП на душу населення у номінальному вираженні збільшився на 29 % порівняно з 2004 р.

У 2011 р. ці значення скоротилися до 10 %, 21 % та 22 % відповідно. Якщо прибрати фактор інфляції з використанням індексу споживчих цін, то у 2009 р. спостерігалось навіть скорочення реальної зарплати у сфері освіти, як і в інших сферах економіки, а у 2010—2011 рр. зростання, але набагато меншими темпами, ніж до початку кризи 2009 р. (Табл. 5.4). Такі зміни демонструють несприятливе становище освітян та інших «бюджетників» у період жорсткої бюджетної економії, яка формально розпочалася наприкінці 2008 р., коли під час розпалу економічної кризи в Україні уряд підписав Меморандум про співпрацю з МВФ, згідно з яким він зобов'язався обмежити зростання мінімальної заробітної плати, заробітної плати в бюджетному секторі та соціальних трансфертів та проводити лише індексацію грошових доходів населення з урахуванням очікуваного рівня інфляції.³³

Таблиця 5.4. Зміни номінальної та реальної заробітної плати працівників початкової та середньої освіти в Україні, 2003—2011 рр.

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Початкова освіта в Україні	Номінальна зарплата (грн)	242	306	462	585	767	1031	1154	1377	1548
	Темп зростання номінальної зарплати (%)	26,5	26,6	51,0	26,4	31,2	34,4	12,0	19,3	12,4
	Темп зростання реальної зарплати (%)	20,2	16,2	33,1	15,9	16,3	7,3	-3,4	9,1	4,1
Середня освіта в Україні	Номінальна зарплата (грн)	313	399	604	763	1010	1393	1558	1836	2016
	Темп зростання номінальної зарплати (%)	27,0	27,3	51,4	26,4	32,3	37,9	11,9	17,8	9,8
	Темп зростання реальної зарплати (%)	20,7	16,8	33,4	15,9	17,3	10,1	-3,5	7,7	1,7
Для порівняння: темп зростання реальної зарплати вчителів в ОЕСР	Початкова освіта (%)	н. д.	н. д.	н. д.	0,4	1,6	1,0	2,9	-0,9	н. д.
	Перший етап середньої освіти (%)	н. д.	н. д.	н. д.	0,8	1,1	0,9	2,5	-1,2	н. д.
	Другий етап середньої освіти (%)	н. д.	н. д.	н. д.	0,4	1,7	0,8	1,6	-0,7	н. д.

Джерело: Держстат України (дані Департаменту статистики праці для освітнього сектора за підсекторами КВЕД), власні розрахунки темпів змін номінальної та реальної зарплати; середні значення для країн ОЕСР — розраховано з даних Таблиці D3.2 у доповіді ОЕСР [13].

Примітка: Значення зарплати відповідають середній нарахованій зарплаті всіх найманих працівників у секторі, а не лише вчителів. Початкова загальна освіта (код КВЕД 80.1) містить у собі дошкільну та початкову освіту, середня освіта (код КВЕД 80.2) — загальну середню, позашкільну та професійно-технічну освіту. Зміни реальної заробітної плати в Україні розраховано на основі даних про індекс споживчих цін. Дані для ОЕСР стосуються посадових окладів учителів із 15-річним стажем роботи, приведених до реальних значень із використанням дефляторів для приватного споживання.

³³ Див. Ukraine: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding. — IMF, 2008. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/loi/2008/ukr/103108.pdf>.

Але варто зауважити, що скорочення зарплат учителів у реальному вираженні у відповідь на економічну кризу спостерігалось не лише в Україні, але й у більшості розвинених країн ОЕСР (у 17 з 26 країн із нашої вибірки, для яких наведено дані у доповіді ОЕСР), на фоні чого зарплати вчителів у середньому в ОЕСР також зменшилися у 2010 р. на 0,7—1,2 % в залежності від ступеня освіти (Табл. 5.4). Крім того, як видно з Табл. 5.4, темп зростання зарплат працівників початкової та середньої освіти в Україні значно перевищував темпи зростання вчителів, які працюють у розвинених країнах ОЕСР.

Водночас, зарплати українських вчителів залишаються на значно нижчому рівні, ніж у розвинених країнах ОЕСР, незважаючи на суттєве зростання в докризові роки. Для порівняння зарплати вчителів загальноосвітніх закладів в Україні з аналогічними даними у країнах ОЕСР, які наведено в доповіді ОЕСР [14], ми використали інформацію про базові посадові оклади українських учите-

лів, отриману від декількох управлінь освіти районних державних адміністрацій і інформаційний запит МБО «Центр тестових технологій і моніторингу якості освіти» у листопаді 2012 р. (Табл. 5.5). Припускаючи, що посадові оклади не зазнали суттєвих змін упродовж року, ми розрахували приблизну суму посадового окладу за рік та перевели її в порівнянні грошові одиниці (міжнародний долар) з урахуванням паритету купівельної спроможності (ПКС), використовуючи коефіцієнт конвертації для приватного споживання, який наводиться в базі даних ІСР Світового банку (найсвіжіші дані — 3,13 грн за один міжнародний долар у 2011 р.).

Згідно з цими розрахунками, базовий посадовий оклад українського шкільного вчителя, який є однаковим для вчителів усіх ступенів загальної середньої освіти, змінюється в межах від 6551 доларів за ПКС для вчителя без досвіду роботи до 8189 доларів за ПКС для вчителя з максимальним стажем (Табл. 5.5).³⁴ З порівняння (Табл. 27 у Додатку та Рис. 5.7 унизу) бачимо, що українські вчи-

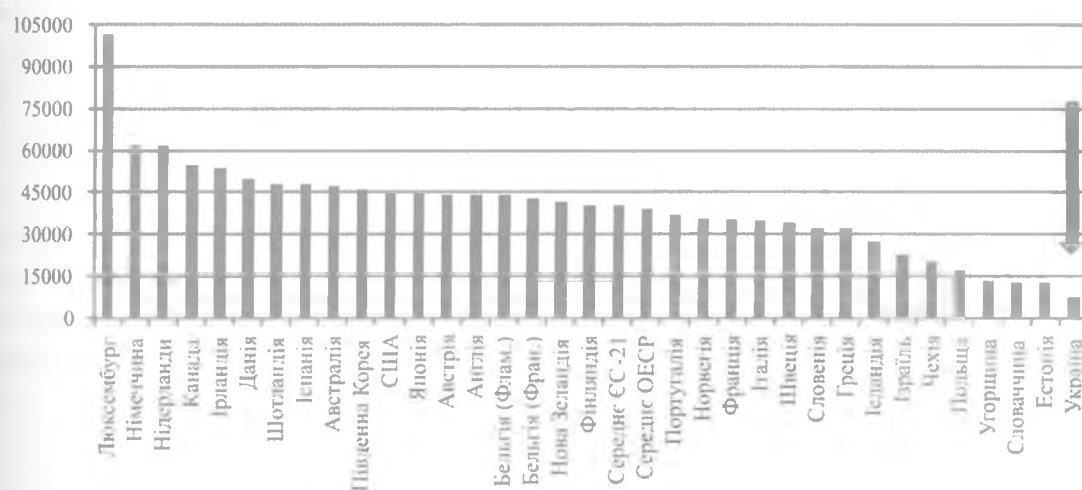
Таблиця 5.5. Базовий посадовий оклад шкільного вчителя в залежності від стажу роботи у 2012 р.

	Посадовий оклад за місяць		Базовий оклад до сплати у % до прожиткового мінімуму для працездатного населення (1118 грн)	Нарахований річний посадовий оклад за ПКС (міжнародн. долар)
	Нараховано (грн)	До сплати (грн)		
Стартовий оклад молодого спеціаліста	1708,8	1383,1	123,7	6551,31
Базовий оклад вчителя після 10 років стажу	1993,6	1613,62	144,3	7643,19
Базовий оклад вчителя після 15 років стажу	1993,6	1662,62	148,7	7643,19
Базовий оклад вчителя при максимальному стажі	2136	1728,87	154,6	8189,14

Джерело: Дані управлінь освіти районних державних адміністрацій, власні розрахунки.

Примітки: *Базовий посадовий оклад («гола» ставка) не включає доплати за кабінет, перевірочні зошитів, класне керівництво, звання та категорії. «Нараховано» — нарахована сума до утримання єдиного соціального внеску та податку на доходи фізичних осіб. Див. основний текст вище для повного розрахунку річного окладу в міжнародних доларах.

³⁴ Слід зауважити, що за офіційним обмінним курсом (796,8 грн за 100 доларів США) та ж зарплата українського шкільного вчителя з досвідом роботи 10—15 років становила лише 3497 доларів США. Проте для міжнародних порівнянь потрібно використовувати розрахунки за паритетом купівельної спроможності (ПКС), які є більш точними, ніж при застосуванні поточних ринкових обмінних курсів, адже ПКС показує співвідношення між двома (або кількома) валютами за їх купівельною спроможністю до певного набору товарів і послуг (у нашому випадку, за групою предметів споживання).



Джерело: Таблиця D3.1 у доповіді ОЕСР за 2010 р. [13], Україна — власні розрахунки за 2012 р. (з використанням коефіцієнта конвертації ПКС для приватного споживання у 2011 р.).

Рис. 5.7. Посадові річні оклади вчителів першого етапу середньої освіти з 15-річним стажем та мінімальною кваліфікацією у країнах ОЕСР та Україні

телі початкових і середніх шкіл отримують набагато нижчу зарплату, ніж їхні колеги з розвинених країн, особливо тих, що мають високий рівень доходів на душу населення. Абсолютним лідером за рівнем зарплат учителів серед країн ОЕСР є Люксембург. Потім зі значним відривом ідуть інші країни ОЕСР, починаючи від Швейцарії та Німеччини та закінчуючи колишніми країнами соцтабору, які приєдналися до ОЕСР та ЄС пізніше та мають менший рівень ВВП на душу населення. На відміну від України, у більшості країн ОЕСР посадові оклади вчителів зростають із підвищенням ступеня освіти, у якому вчителі викладають, що насамперед пов'язано зі ступенем складності предметів та різними вимогами до кваліфікації вчителів [14]. Крім того, в ОЕСР розрив між максимальним та стартовим окладом учителів є в середньому більшим, ніж в Україні, але для досягнення максимального окладу в Україні вимагається менше часу, ніж у багатьох країнах ОЕСР (Табл. 28 у Додатку). Це свідчить про певну «зрівнялівку» в оплаті праці українських учителів, що негативно відбивається на їхній мотивації до відданої праці та професійного розвитку.

Система оплати праці в освітньому секторі в Україні на основі Єдиної тарифної сітки (ЄТС) визначається майже винятково рівнем освіти, кваліфікаційною категорією, стажем роботи та педагогічним навантаженням, а не індивідуальною продуктивністю вчителів та навчальними досягненнями учнів. Натомість, у розвинених країнах (понад 35 країн у ОЕСР) уведена система додаткових виплат учителям, що показують найвищі результати і мають високу кваліфікацію, а в деяких країнах-членах ОЕСР передбачена доплата тим учителям, які працюють із важкими підлітками в несприятливих районах [3].³⁵ В Україні чинним законодавством не передбачені дієві заходи матеріального стимулювання педагогічних працівників за кращі результати роботи, відсутні адекватні вимогам сьогодення механізми оцінювання якості роботи вчителя, а чинна система атестації є формально-бюрократичною процедурою, яка не має суттєвого впливу на якісні показники роботи педагогічного персоналу загальноосвітніх навчальних закладів.

Безумовно, що подібна система сприяє зниженню мотивації вчителів і відданості роботі та призводить до багатьох проблем,

³⁵ Детально із системами оплати праці вчителів, які працюють у державних навчальних закладах у різних країнах ОЕСР, можна ознайомитися в Доповіді ОЕСР [13, Табл. D3.3a].

у тому числі до поширення корупції та зміщення акцентів від аудиторного навчання до приватних уроків (репетиторства) або самонавчання, що ще більше посилює проблему нерівного доступу дітей до якісної освіти [16, 144—145; 31]. Низька заробітна плата освітян також викликає труднощі, пов'язані з наймом та утриманням висококваліфікованих учителів, особливо молоді, чоловіків і вчителів, які працюють у сільській місцевості або у відсталих районах. Крім того,

як показало дослідження міжнародної більшості українських педагогів і науковців [6], низька заробітна плата та відсутність перспектив покращення матеріального становища в Україні є основними чинниками заробітчанства вчителів за кордоном на умовах нижчого рівня. Все це вкрай негативно впливає на якість освіти, підриває суспільну довіру до освітніх програм і кваліфікацій, обмежує доступ дітей із малозабезпечених сімей до якісної освіти.